

**ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ,
ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ****PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE APPEAL OF DECISIONS, ACTIONS
OR INACTION IN THE FIELD OF STATE REGISTRATION OF RIGHTS**

В статті досліджено особливості адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації прав; визначено вади та запропоновано окремі напрямки удосконалення його здійснення.

Встановлено, що адміністративне оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації прав (зокрема, до Міністерства юстиції України) є альтернативою судовому захисту прав громадян у сфері права власності. Доведено, що цей механізм має забезпечувати швидке виправлення помилок реєстраторів, є в достатній мірі нормативно урегульованим, проте на практиці стикається з низкою проблем, які знижують його ефективність, до яких варто віднести: 1) проблеми юрисдикції – часто паралельно з розглядом скарги Мін'юстом особа звертається до суду з того самого питання, а відповідно до законодавства наявність відкритого судового провадження є підставою для залишення скарги без розгляду; 2) часто виникають спори щодо того, що саме має оскаржуватися в Мін'юсті, а що виключно в суді, наприклад, рішення про державну реєстрацію прав може бути скасоване лише в судовому порядку, тоді як інші рішення чи дії реєстратора підлягають скарзі; 3) обмеженість строків оскарження – скарга може бути подана протягом 2 місяців з дня, коли особа дізналася про порушення своїх прав, цей строк може бути поновлено за клопотанням, на практиці доказування поважності причин (особливо в умовах воєнного стану) викликає труднощі; 4) невідповідність строків – позасудовий розгляд іноді затягується понад встановлені строки, що змушує скажників все одно звертатися до адміністративного суду; 5) складність забезпечення виконання рішення прийнятого в результаті оскарження – скасування первинного рішення автоматично не повертає право власності попередньому власнику, в даного випадку потрібен додатковий судовий позов; 5) відсутність дієвих механізмів примусу до реєстратора – трапляються ситуації, коли територіальні органи юстиції скасовують реєстраційну дію, але відсутні дієві важелі оперативного примусу реєстраторів щодо виправлення помилок у Державному реєстрі речових прав.

Ключові слова: державна реєстрація об'єктів нерухомого майна, адміністративне оскарження, адміністративне оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації прав.

The article examines the features of administrative appeal of decisions, actions or inaction in the field of state registration of rights; identifies shortcomings and proposes certain directions for improving its implementation.

It is established that administrative appeal of decisions, actions or inaction in the field of state registration of rights (in particular, to the Ministry of Justice of Ukraine) is an alternative to judicial protection of citizens' rights in the field of property rights. It is proven that this mechanism should ensure rapid correction of registrars' errors, is sufficiently regulated by law, but in practice it faces a number of problems that reduce its effectiveness, which include: 1) jurisdictional problems – often, in parallel with the consideration of a complaint by the Ministry of Justice, a person applies to court

on the same issue, and according to the legislation, the presence of open court proceedings is a basis for leaving the complaint without consideration; 2) disputes often arise regarding what exactly should be appealed to the Ministry of Justice and what exclusively in court, for example, a decision on state registration of rights can be canceled only in court, while other decisions or actions of the registrar are subject to appeal; 3) limited appeal deadlines – a complaint can be filed within 2 months from the date when a person learned about the violation of his rights, this deadline can be extended upon request, in practice, proving the validity of the reasons (especially in conditions of martial law) causes difficulties; 4) inconsistency of deadlines – extrajudicial consideration is sometimes delayed beyond the established deadlines, which forces complainants to apply to the administrative court anyway; 5) difficulty in ensuring the implementation of the decision made as a result of the appeal – the cancellation of the initial decision does not automatically return the ownership to the previous owner, in this case an additional lawsuit is required; 5) lack of effective mechanisms for coercion of the registrar – there are situations when territorial bodies of justice cancel the registration action, but there are no effective levers for operational coercion of registrars to correct errors in the State Register of Real Rights.

Key words: *state registration of real estate objects, administrative appeal, administrative appeal of decisions, actions or inaction in the field of state registration of rights.*

Постановка проблеми. Речове право на нерухоме майно як цивільно-правова категорія визначає суб'єктивні правомочності особи на об'єкт нерухомості, об'єкт незавершеного будівництва підлягає оформленню і закріплює приналежність речі учаснику цивільних правовідносин. Речові права носять абсолютний характер, це зобов'язує інших учасників правовідносин по відношенню до суб'єкта речового права утримуватися від дій, що порушують відповідні речові права, а державна реєстрація є своєрідним інструментом забезпечення визнання та захисту таких прав. Нормами статті 182 ЦКУ встановлено, що право власності та інші речові права на нерухомі речі, обтяження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації. Державна реєстрація прав на нерухомість є публічною (адміністративною) процедурою, яка здійснюється відповідним органом, який зобов'язаний надавати інформацію про реєстрацію та зареєстровані права в порядку, встановленому законом. Відповідно порядок проведення державної реєстрації прав на нерухомість та підстави відмови в ній встановлюються законом. Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно є одним із механізмів захисту права власності і є процедурою кінцевим результатом якої є офіційне визнання і підтвердження державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (далі – ДРРП). Без запису в Державному реєстрі речових прав майно фактично не визнається державою, що створює критичні ризики для володіння, унеможлиблює його продаж чи дарування, а також позбавляє можливості отримати компенсацію за зруйноване житло.

Законодавство України, яке регулює процедуру державної реєстрації речових прав на нерухоме майно набуло систематизації та узгодження, зокрема: правовий статус нерухомого майна та питання його власності урегульовані Цивільним кодексом України [1], право власника нерухомого майна щодо звернення до органу публічної влади для його державної реєстрації закріплено в Законі України «Про адміністративні послуги» [2], можливість і одночасно обов'язок щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно покладено на органи публічної влади Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [3], який визначає систему суб'єктів, що надають послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та процедурний порядок надання такої адміністративної послуги і відповідно стандарти такої процедури закладені Законом України «Про адміністративну процедуру» [4], який визначає загальні засади здійснення адміністративних процедур, і дія якого поширюється на адміністративну процедуру щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Отже законодавство в цій сфері є сформованим і досить сталим, однак практика його реалізації потребує удосконалення з урахуванням аналізу реалізації процедур реєстрації речових прав на нерухоме майно відповідними уповноваженими державою суб'єктами, а також на підставі аналізу та узагальнення засобів та способів адміністративно-правового регулювання даної процедури.

Одним із напрямків який потребує належного правового регулювання є контроль за дотриманням законодавства у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, який здійснюється в різних формах, однією з яких є адміністративне оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації прав.

Стан дослідження проблематики статті. Безпосередньо правові відносини, які виникають з приводу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, на монографічному рівні останніми роками досліджували: Я. Барц «Адміністративно-правові основи реєстрації прав власності на нерухоме майно» (2012), А. Кеча «Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» (2016), М. Колесников «Адміністративні послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» (2016), О. Куманська-Нор «Адміністративні послуги у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні в умовах децентралізації» (2021), Н. Мартинюк «Публічні послуги у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» (2021), В. Шпіля «Державна реєстрація об'єктів нерухомого майна: адміністративно-правові засади та механізм реалізації» (2025). Попри їхню змістовність та важливість, проблематика контролю за дотриманням законодавства у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, в тому числі шляхом адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації прав, в них не досліджувалась, що і зумовлює актуалізацію проведеного нижче дослідження.

У урахуванням вищезначеного *метою* даної статті є визначення особливостей адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації прав. В межах означеної мети *завданнями* дослідження в даній статті будуть наступні: з'ясувати особливості адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації прав; визначити вади та запропонувати окремі напрямки удосконалення його здійснення.

Виклад основного змісту статті. Особливості адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності державного реєстратора, здійснення контролю за діяльністю державних реєстраторів прав, врегульовано: 1) статтями 37, 37-1 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [3]; 2) Порядком розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 № 1128 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 № 1150) (зі змінами) [Про затвердження Порядку розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1128. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1128-2015-%D0%BF#Text>]; 3) Порядком здійснення Міністерством юстиції контролю за діяльністю у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб, громадянських формувань, що не мають статусу юридичної особи, фізичних осіб – підприємців та відокремлених підрозділів юридичної особи, утвореної відповідно до законодавства іноземної держави, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2016 № 990 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1125) (зі змінами) [Порядок здійснення Міністерством юстиції контролю за діяльністю у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб, громадянських формувань, що не мають статусу юридичної особи, фізичних осіб – підприємців та відокремлених підрозділів юридичної особи, утвореної відповідно до законодавства іноземної держави: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2016 № 990. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/990-2016-%D0%BF>]; 5) Статтею 166-23 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>]; 6) Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері державної реєстрації, затвердженою наказом Міністерства юстиції України від 12.08.2016 № 2473/5, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 12.08.2016 № 1127/29257 (далі – Інструкція) [Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері державної реєстрації: Наказ Міністерства юстиції України від 12.08.2016 № 2473/5. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15>].

Так з 1 січня 2016 року Міністерством юстиції України запроваджено єдину процедуру оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації бізнесу та нерухомості шляхом подання скарги на рішення, дії або бездіяльності державних реєстраторів, суб'єктів державної реєстрації прав до територіальних органів Міністерства юстиції України та безпосередньо до Міністерства юстиції України.

Міністерства юстиції України розглядає скарги:

– у сфері державної реєстрації прав:

1) на рішення державного реєстратора про державну реєстрацію прав (крім випадків, коли таке право набуто на підставі рішення суду, а також коли щодо нерухомого майна наявний судовий спір);

2) на рішення, дії або бездіяльність територіальних органів Міністерства юстиції України.

Територіальні органи Міністерства юстиції України розглядають скарги:

– у сфері державної реєстрації прав:

1) на рішення (крім рішення про державну реєстрацію прав), дії або бездіяльність державного реєстратора;

2) на дії або бездіяльність суб'єктів державної реєстрації прав.

Територіальний орган Міністерства юстиції України розглядає скарги щодо державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації прав, які здійснюють діяльність у межах території, на якій діє відповідний територіальний орган.

Територіальний орган Міністерства юстиції України розглядає скарги стосовно державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, які здійснюють свою діяльність у межах території, на якій діє відповідний територіальний орган.

Рішення, дії або бездіяльність територіальних органів Міністерства юстиції України можуть бути оскаржені до Міністерства юстиції України протягом одного місяця з дня, коли особа дізналася чи могла дізнатися про порушення своїх прав.

Строк для подання скарги не вважається пропущеним, якщо до його закінчення скаргу подано до установи зв'язку чи направлено іншими засобами зв'язку. Поновлення строку подання скарги не допускається.

Скарга на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав подається у письмовій формі безпосередньо до суб'єкта розгляду скарги та має містити відомості про прізвище, ім'я, по батькові (найменування) скаржника, його місце проживання (місцезнаходження), номер телефону та/або адресу електронної пошти, суть (реквізити) оскаржуваного рішення, дії або бездіяльності, обставини, якими обґрунтовується порушення прав скаржника, а також прохання (вимоги) скаржника та дату складення скарги.

Скарга на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав має бути підписана скаржником або його представником. Така скарга може бути подана в електронній формі за умови підписання її скаржником або його представником з використанням кваліфікованого електронного підпису або застосуванням засобів електронної ідентифікації з високим рівнем довіри відповідно до вимог законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги». До скарги, підписаної представником, додаються докази на підтвердження його повноважень. До скарги на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав можуть бути додані документи (їх копії), що підтверджують порушення прав скаржника. До скарги на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав, що подається представником скаржника, додається довіреність чи інший документ, що підтверджує його повноваження, або копія такого документа, засвідчена у встановленому порядку. Скарга, подана в електронній формі без використання кваліфікованого електронного підпису або без застосування засобів електронної ідентифікації з високим рівнем повертається скаржнику на підставі мотивованого рішення Міністерства юстиції України, його територіального органу не пізніше як через 15 днів з дня її надходження. Повернення скарги не позбавляє скаржника права на повторне її подання в установленому порядку. Перебіг строку на оскарження зупиняється з дня подання скарги до дня її повернення скаржнику. Подання скарги не зупиняє дію реєстраційної дії, що оскаржується.

Скарги на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав, повідомлення державних реєстраторів про виявлені ними факти використання їх ідентифікаторів доступу до Державного реєстру прав іншими особами розглядаються у строк не більше одного місяця з дня їх надходження.

Скарга на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав, розгляд якої не належить до компетенції Міністерства юстиції України, його територіального органу, не пізніше п'яти днів з дня її надходження направляється за належністю, про що повідомляється скаржник.

За результатами розгляду скарги на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав Міністерство юстиції України, його територіальні органи приймають одне з таких мотивованих рішень, яке не пізніше наступного робочого дня з дня його прийняття розміщується на

офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України чи відповідного територіального органу: про задоволення скарги (якщо оскаржувані рішення, дії або бездіяльність не відповідають законодавству у сфері державної реєстрації прав); про в задоволенні скарги (якщо оскаржувані рішення, дії або бездіяльність відповідають законодавству у сфері державної реєстрації прав); про залишення скарги без розгляду по суті.

Законом в статті 37 визначено підстави залишення скарги на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав без розгляду.

У разі задоволення скарги на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав або підтвердження факту використання ідентифікаторів доступу державного реєстратора до Державного реєстру прав іншими особами Міністерство юстиції України, його територіальні органи приймають рішення про: 1) визнання прийнятим з порушенням цього Закону та анулювання рішення державного реєстратора (про державну реєстрацію прав, про зупинення державної реєстрації прав, про залишення заяви без руху або про відмову в державній реєстрації прав), анулювання рішення територіального органу Міністерства юстиції України (підстави для прийняття такого рішення визначені в статті 37 Закону); 2) виправлення технічної помилки, допущеної державним реєстратором, або про зобов'язання державного реєстратора виправити допущену ним технічну помилку; 3) зобов'язання державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації прав усунути допущені ними порушення з визначенням строків виконання такого зобов'язання; 4) тимчасове блокування або про анулювання доступу державного реєстратора до Державного реєстру прав; 5) притягнення до дисциплінарної відповідальності посадової особи територіального органу Міністерства юстиції України; 6) направлення до Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату при Міністерстві юстиції України подання щодо анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю.

Рішення про визнання прийнятим з порушенням цього Закону та анулювання рішення державного реєстратора про державну реєстрацію прав, про анулювання доступу державного реєстратора до Державного реєстру прав, про притягнення до дисциплінарної відповідальності посадової особи територіального органу Міністерства юстиції України за результатами розгляду відповідної скарги приймаються виключно Міністерством юстиції України.

У разі якщо за результатами розгляду скарги на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав виявлено порушення законодавства, що має наслідком порушення прав та законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, Міністерство юстиції України, його територіальні органи вживають заходів для повідомлення про це правоохоронних органів. Особа, чії права та законні інтереси були порушені внаслідок прийняття державним реєстратором скасованого (анульованого) рішення, має право на відшкодування майнової та моральної шкоди.

Окремо слід звернути увагу на проблеми оскарження та напрямки його удосконалення. В цілому процедура оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації прав є достатньо нормативно урегульованою. В той же час варто підтримати позицію Бут О.В. щодо «розмежування підстав для адміністративного та судового оскарження, що дозволить уникнути плутанини в юрисдикції та зменшити навантаження на судову систему; посилення відповідальності державних реєстраторів за неправомірні дії, які призводять до порушення прав власності; застосування сучасних технологій, таких як блокчейн, для підвищення безпеки та захисту реєстру від несанкціонованих втручань» [9, с. 136].

Висновки. Адміністративне оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації прав (зокрема, до Міністерства юстиції України) є альтернативою судовому захисту прав громадян у сфері права власності. Цей механізм має забезпечувати швидке виправлення помилок реєстраторів, є в достатній мірі нормативно урегульованим, проте на практиці стикається з низкою проблем, які знижують його ефективність, до яких варто віднести: 1) проблеми юрисдикції – часто паралельно з розглядом скарги Мін'юстом особа звертається до суду з того самого питання, а відповідно до законодавства наявність відкритого судового провадження є підставою для залишення скарги без розгляду; 2) часто виникають спори щодо того, що саме має оскаржуватися в Мін'юсті, а що виключно в суді, наприклад, рішення про державну реєстрацію прав може бути скасоване лише в судовому порядку, тоді як інші рішення чи дії реєстратора підлягають скаргі; 3) обмеженість строків оскарження – скарга може бути подана протягом 2 місяців з дня, коли особа дізналася про порушення своїх прав, цей строк може бути поновлено за клопотанням, на практиці доказування поважності причин (особливо в умовах воєнного стану) викликає труднощі; 4) невідповідність строків – позасудовий розгляд іноді затягується понад встановлені строки, що змушує скаргників все одно звертатися до адміністративного суду;

5) складність забезпечення виконання рішення прийнятого в результаті оскарження – скасування первинного рішення автоматично не повертає право власності попередньому власнику, в даного випадку потрібен додатковий судовий позов; 5) відсутність дієвих механізмів примусу до реєстратора – трапляються ситуації, коли територіальні органи юстиції скасовують реєстраційну дію, але відсутні дієві важелі оперативного примусу реєстраторів щодо виправлення помилок у Державному реєстрі речових прав.

Список використаних джерел:

1. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
3. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 553.
4. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50.
5. Про затвердження Порядку розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1128. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1128-2015-%D0%BF#Text>
6. Порядок здійснення Міністерством юстиції контролю за діяльністю у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, фізичних осіб – підприємців та відокремлених підрозділів юридичної особи, утвореної відповідно до законодавства іноземної держави: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2016 № 990. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/990-2016-%D0%BF>
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення (редакція до 07.05.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
8. Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері державної реєстрації: Наказ Міністерства юстиції України від 12.08.2016 № 2473/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15>
9. Бут О. В. Перспективи та проблеми діяльності колегії з питань розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 8. 2025. С. 133–136. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-8/26>

Дата першого надходження рукопису до видання: 21.08.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 12.09.2025

Дата публікації: 25.09.2025